

Estrangeiros em uma Economia Aberta: Impactos Recentes sobre a Produtividade, a Concentração e o Comércio Exterior*

Maurício Mesquita Moreira**

* O autor agradece a Armando Castelar, Fabio Giambiagi e Elio Londero pelos comentários, a Renato Proença e Nilton Pina pelo apoio técnico e a Patrícia Mirândola pela assistência de pesquisa.

** Economista do Departamento Econômico do BNDES.

Resumo

O recente *boom* de investimento direto trouxe de volta para o centro do debate um tema bastante discutido durante as décadas de 60 e 70: o papel das empresas estrangeiras na economia. Este trabalho procura revisitá-lo à luz das transformações no regime de comércio e na regulação do capital estrangeiro pelos quais passou a economia brasileira na década de 90. O principal argumento é que, em virtude dessas transformações, o presente ciclo de investimentos diretos na indústria tende a ser radicalmente distinto daqueles que ocorreram ao longo da história da industrialização brasileira, tendo, por conseguinte, o potencial de gerar uma relação custo-benefício mais vantajosa para o país. Para testar esse argumento, analisam-se dados de uma amostra de cerca de 20 mil firmas relativos à produtividade, à concentração e ao comércio exterior no período 1995-1997. Os resultados vão na direção de corroborar o argumento defendido.

1. Introdução

A economia brasileira experimentou após o Plano Real, em 1994, uma nova onda de investimentos diretos que chegou a US\$ 25,9 bilhões em 1998, depois de ter registrado, na primeira metade da década de 90, uma média anual de cerca de US\$ 1 bilhão. Esse fenômeno trouxe de volta para o centro do debate um tema bastante discutido durante a década de 70: o papel das empresas estrangeiras na economia brasileira.

O retorno ao tema tem sido marcado pelas mesmas indagações de então, que versavam sobre o impacto dessas empresas em termos do crescimento do progresso técnico, da concentração e do balanço de pagamentos. Apesar de o tema e as indagações se repetirem, o contexto do debate é hoje radicalmente distinto. Tanto do ponto de vista da regulação do capital estrangeiro como do ponto de vista do regime comercial, a economia brasileira dos anos 90 é um *animal* bem diferente daquele da década de 70. As empresas estrangeiras, por sua vez, particularmente aquelas de porte multinacional, também passaram por mudanças organizacionais importantes cujas implicações não podem ser ignoradas. Em que medida esses fatos afetam os rumos do debate é uma questão ainda pouco explorada e para a qual este trabalho espera contribuir.

O nosso ponto de partida é o argumento, inspirado na literatura sobre comércio e desenvolvimento, de que, em função da abertura comercial, o presente ciclo de investimentos diretos é profundamente diverso daqueles que ocorreram ao longo da história da industrialização brasileira, tendo, por conseguinte, o potencial de gerar uma relação custo-benefício mais vantajosa para o país. Para sustentar esse argumento e manter a tradição do antigo debate, a indústria de transformação foi escolhida como foco da análise. Esse setor detinha, em 1995, 55% do estoque de investimento direto no Brasil [Bacen (1998)] e, embora tenha perdido participação para o setor de serviços nos últimos anos, continua a ser uma das principais destinações desses investimentos.

Dentre as várias questões do debate, optou-se por abordar três aspectos – o progresso técnico, a concentração e o comércio exterior – não só por suas relevâncias para o argumento, mas também pela disponibilidade de dados. A nossa principal fonte de informações foi a base de dados do Imposto de

Renda da Pessoa Jurídica, lucro real (daqui em diante simplesmente IRPJ), para os anos-base de 1995, 1996 e 1997.¹ Essa fonte nos possibilitou trabalhar com amostras anuais que variaram entre 22 mil e 26 mil firmas nacionais e estrangeiras, que responderam por 65% do produto industrial no período. Recorreu-se também, de forma complementar, ao Censo do Capital Estrangeiro, do Banco Central [Bacen (1998)], e às Contas Nacionais, do IBGE.

O trabalho está dividido em quatro seções, incluindo esta Introdução. Na próxima seção, discutem-se as características do investimento direto durante o regime de substituição de importações e seus resultados do ponto de vista da eficiência e da competitividade da indústria de transformação. Na terceira seção, avalia-se em que medida a abertura comercial mudou esse quadro, criando melhores condições para que as firmas estrangeiras contribuam de forma mais efetiva para o desenvolvimento industrial e econômico do país. Com esse objetivo, é apresentada uma série de indicadores referentes aos temas progresso técnico, concentração e comércio exterior. Na quarta e última seção, estão as principais conclusões.

2. O *Ancient Régime*

Ainda que correndo o risco da simplificação, pode-se dividir a história do investimento direto na indústria brasileira em dois períodos bem distintos: pré e pós-1990. Por trás dessa periodização, estão dois regimes de comércio bem diferentes, vale dizer, os regimes de substituição de importações e de abertura comercial. Como sugerido na Introdução, o principal argumento deste trabalho é que a mudança de regime alterou substancialmente a forma de as empresas estrangeiras operarem no Brasil, aumentando seus potenciais benefícios e atenuando seus principais custos sociais.

No período da substituição de importações, o fluxo de investimento direto foi motivado, em grande parte, pela necessidade de serem superadas as barreiras contra as importações. As empresas que optaram pelo *tariff-*

¹ O IRPJ-lucro real tem uma base de cerca de 200 mil empresas. Os principais critérios de seleção são: (a) faturamento anual superior a 12 mil UFIRs (aproximadamente R\$ 12 milhões); (b) capital aberto; e (c) ter sócio ou acionista residente no exterior. Para mais detalhes, ver Instruções para Elaboração da Declaração do IRPJ, Lucro Real, Majur, Receita Federal.

-*jumping* passaram a operar em um ambiente extremamente protegido, em que os preços domésticos superavam por larga margem os preços internacionais. Essa característica do regime teve forte influência sobre a forma de essas empresas atuarem no Brasil, particularmente sobre a estrutura dos mercados em que estavam presentes e sobre as relações dessas empresas com o resto do mundo.²

Com os preços domésticos muito acima dos internacionais, incentivou-se o surgimento do fenômeno do *crowd-in*.³ Isto é, apesar de a entrada das filiais ter se dado, principalmente, em setores nos quais as economias de escala eram e são significativas, em particular em relação ao tamanho relativamente modesto do mercado brasileiro, a elevada proteção atraiu firmas em grande número que passaram a operar em escalas pouco competitivas. Formaram-se, portanto, estruturas de mercado ineficientes nas quais o número de firmas era, de um lado, grande demais para permitir escalas competitivas, mas, por outro, insuficiente para garantir um ambiente competitivo. Esse fenômeno foi relevante para todas as categorias de uso, com destaque para a de bens duráveis (por exemplo, a automobilística e a eletroeletrônica) e a de bens de capital (seriados e por encomenda).

A proteção indiscriminada também estimulou linhas de produto excessivamente diversificadas – resultado das restrições à especialização impostas pelos limites do mercado doméstico, somadas às oportunidades oferecidas pela falta de concorrência internacional – e elevado grau de integração vertical, como contrapartida às exigências dos índices de nacionalização, que impediam as firmas de se beneficiarem de ganhos de especialização. Em ambos os casos, agravavam-se as desvantagens de escala, particularmente no que diz respeito à integração vertical, porque ela provocava um efeito cumulativo ao longo da cadeia produtiva.⁴

Os efeitos em termos de escala eram claramente negativos, assim como com relação ao progresso técnico. A proteção elevada por tempo indeter-

2 Ver também Fritsch e Franco (1988) e Franco (1996) para uma análise dos custos e benefícios do investimento direto no período de substituição de importações.

3 Para uma discussão desse efeito, ver Horstmann e Markusen (1986) e Graham (1991).

4 Para uma discussão mais aprofundada dessa questão, ver Moreira (1995).

minado e as generosas margens de lucro a ela associadas reduziram drasticamente os incentivos para que as firmas diminuíssem custos ou atualizassem suas linhas de produtos. O resultado foi um quadro, quase generalizado entre as empresas estrangeiras, de custos elevados e produtos tecnologicamente defasados, comprometendo o bem-estar do consumidor e as perspectivas de crescimento do país.

Por fim, todas essas distorções, somadas ao fato de que o regime garantia preços domésticos bem superiores aos internacionais, geraram um conjunto de empresas estrangeiras muito pouco integradas ao comércio internacional. Isso foi particularmente verdade até meados da década de 60, quando as ligações dessas empresas com o resto do mundo se restringiam à importação de bens de capital e de alguns componentes sem similar nacional. Na segunda metade da década de 60, esse quadro de inserção mínima foi em parte alterado não só em função de uma taxa de câmbio mais favorável, mas também em virtude de um esquema de incentivos e subsídios às exportações de manufaturados que procurava compensar o viés antiexportador do regime.

Embora a resposta a esse novo esquema tenha sido imediata, sua extensão e os custos envolvidos colocam em dúvida sua eficiência. De acordo com uma estimativa de Baumann (1985), a propensão das empresas estrangeiras a exportar teve um aumento não-desprezível, entre 1971 e 1978, de 15,4% para 17,6%. Já Blomström (1987) estimou em 8,7% a propensão a exportar das filiais norte-americanas em 1977, marca bem abaixo da média dos países em desenvolvimento (18,1%). O caráter pouco expressivo desse desempenho fica mais evidente quando se leva em consideração os custos envolvidos. No período 1965-1980, a soma dos incentivos e subsídios (subsídios brutos) chegou, em média, a 60% do valor FOB das exportações de manufaturados, ao passo que na Coreia do Sul, país tido como exportador agressivo, a média no mesmo período não foi superior a 23% (Tabela 1). É bom também lembrar que as empresas estrangeiras foram mormente favorecidas por esse esquema. Braga (1981) estimou que elas receberam, em 1978, 42% dos subsídios fiscais, apesar de terem sido responsáveis por tão-só 37% das exportações de manufaturados.

TABELA 1
Subsídios às Exportações no Brasil e na Coréia do Sul como Percentagem da
Exportação de Manufaturados (FOB) – 1969-1985 (Em %)

Ano	Coréia do Sul ¹		Brasil ²	
	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto
1969	6,4	27,8	10,8	42,7
1970	6,7	28,3	21,0	52,7
1971	6,6	29,6	22,3	53,1
1972	3,2	26,8	25,8	58,8
1973	2,2	23,7	24,1	58,3
1974	2,1	21,2	19,9	55,2
1975	2,7	16,7	25,3	56,0
1976	2,5	16,9	29,0	65,8
1977	1,9	19,2	33,5	72,5
1978	2,3	19,5	31,6	68,1
1979	2,3	20,2	30,3	67,5
1980	3,3	21,3	7,4	45,1
1981	2,2	n.a.	29,8	71,8
1982	0,4	n.a.	34,6	76,7
1983	0,0	n.a.	20,6	58,5
1984	n.a.	n.a.	13,9	53,0
1985	n.a.	n.a.	10,0	49,2

Fonte: Dados originais de Kim, S. K. (1991, p. 33), Hong (1979, p. 68) e KFTA (1989), para a Coréia do Sul; e Baumann (1990) e Musalem (1983, p. 746), para o Brasil. Todos esses autores estão citados em Moreira (1995).

(1) Dados para o total das exportações. Os manufaturados, no entanto, responderam por 94%, em média, das exportações do período. Os subsídios líquidos incluem subsídios diretos em dinheiro, *export dollar premium*, redução de imposto de renda e crédito subsidiado. Os subsídios brutos incluem os subsídios líquidos e a isenção de impostos indiretos.

(2) Os subsídios líquidos incluem a redução de imposto de renda, o crédito fiscal e o crédito subsidiado. Os subsídios brutos incluem os subsídios líquidos mais a isenção de impostos indiretos.

n.a. = não-disponível.

A literatura sobre os custos e benefícios do investimento direto em países em desenvolvimento é marcada por controvérsias.⁵ As contribuições mais recentes, no entanto, vão na direção de que esses investimentos tendem a promover o crescimento econômico, aumentando a produtividade (por meio da transferência de tecnologia e externalidades tecnológicas) e as ex-

⁵ Para uma boa resenha, ver, por exemplo, Jenkins (1991) ou Mello (1997).

portações. A magnitude dessa contribuição é vista, porém, como uma função direta do *policy environment* do país [Balasubramanyam, Salisu e Sapsford (1996) e Blomström e Kokko (1997)]. O regime de substituição de importações no Brasil, ao proteger as empresas estrangeiras, promoveu uma forma de atuação que reduziu a contribuição do investimento direto, minando os incentivos seja para o crescimento da produtividade (através de ganhos de escala ou de inovações), seja para a expansão das exportações.

É verdade que se poderia tentar justificar a proteção concedida às empresas estrangeiras com base no argumento da indústria nascente. Não há dúvida de que essas firmas também passam por uma curva de aprendizado e geram externalidades para o resto da economia. No entanto, o acesso ao mercado de capitais internacional e à tecnologia da matriz reduz em muito a força do argumento.⁶ Por elas terem condições de operar próximo à *best practice* internacional, é muito reduzida a probabilidade de que eventuais externalidades ou ganhos de aprendizado gerados pela proteção superem os custos envolvidos, especialmente se levarmos em consideração o grau e o tempo de proteção e os subsídios concedidos a essas empresas no Brasil. Como essa análise procurou mostrar, os custos da proteção iam muito além dos custos tradicionais. O cidadão era prejudicado duplamente: enquanto consumidor, porque era obrigado a pagar preços muito acima dos internacionais por produtos tecnologicamente defasados, e enquanto contribuinte, já que tinha que arcar com os subsídios concedidos à exportação.

3. O Regime de Abertura

A série de transformações por que passou o regime comercial brasileiro desde o início desta década acabou por alterar radicalmente esse quadro. A redução da proteção contra as importações fez com que o *tariff jumping* fosse, em grande parte, substituído pela busca de vantagens locais na determinação do investimento direto. Atrelado à mudança nos determinantes, veio a necessidade de que as firmas estrangeiras instaladas no país mudassem sua forma de operar, sob pena de sucumbir diante da concor-

6 É pouco provável que Friedrich List ou John Stuart Mill, quando formularam o argumento da indústria nascente, tivessem em mente empresas como a General Motors ou a Siemens, só para citar duas empresas estrangeiras que se instalaram no país durante o regime de substituição de importações. Para uma discussão já clássica do referido argumento, ver Corden (1974).

rência das importações. O nosso objetivo nesta seção é observar mais de perto essas mudanças, com foco sobre variáveis como o progresso técnico, a escala e o comércio exterior. Antes, porém, de examinar a evidência nesse sentido, pode-se assinalar que, tendo como pano de fundo a discussão da seção anterior, a expectativa com relação a essas questões seria de:

1) maior volume de inovações (ainda que só do ponto de vista do mercado doméstico) de produto e processo (gerando, por conseguinte, ganhos de produtividade) como forma de responder às pressões da concorrência internacional;

2) elevação, ainda que de forma não-monotônica, do grau de concentração *da produção* doméstica (mas não necessariamente dos mercados, uma vez que se abriu a opção das importações) nos setores em que as empresas estrangeiras operam, fruto de um movimento de busca de ganhos de escala e especialização;

3) perda de participação das empresas de capital nacional, em geral em uma posição competitiva mais frágil, especialmente nos setores intensivos em capital, tecnologia e escala, como contrapartida aos movimentos descritos nos itens 1 e 2; e

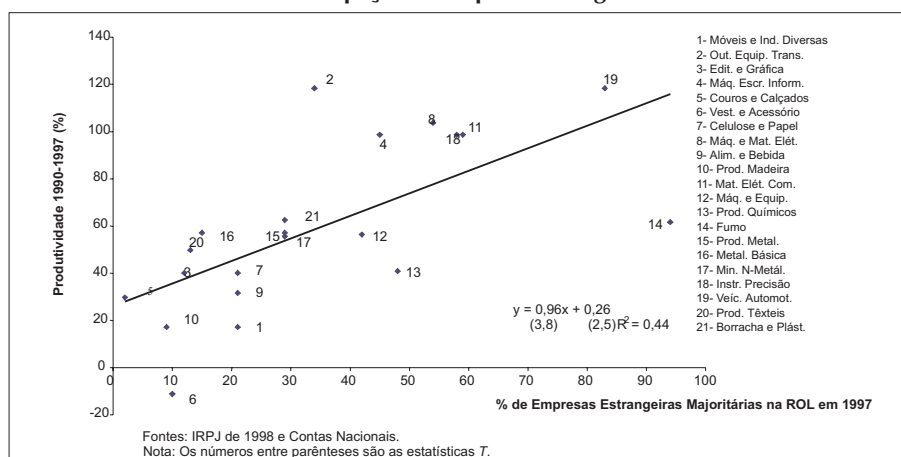
4) maior inserção, ainda que sujeita a imperfeições, das empresas estrangeiras no comércio internacional, em virtude da busca dos ganhos de especialização e de escala oferecidos pelo comércio internacional.

Produtividade

Começando pela primeira hipótese, apesar de movimentos nessa direção a partir de 1990 terem sido evidentes mesmo para os consumidores e firmas menos atentos, ainda são escassos os estudos empíricos relativos a essas questões, particularmente com relação à inovação de produto. A honrosa exceção fica por conta do setor automobilístico, tradicionalmente dominado por empresas estrangeiras e em que, conforme criterioso estudo de Fonseca (1986), no período 1990-1994, ocorreu melhora significativa na qualidade do produto, resultado que ele atribui à abertura comercial.

Ainda que não dêem margem para um estudo estatístico rigoroso, os dados relativos ao comportamento recente da produtividade do trabalho tendem a confirmar essa hipótese, pelo menos no que diz respeito às inovações de processo. Cruzando-se os dados do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) de 1998 para o ano-base de 1997) com os dados das Contas Nacionais, do IBGE (1997), foi possível detectar, no caso de 21 setores da indústria de transformação (CNAE), inequívoca correlação positiva e estatisticamente significativa entre o crescimento da produtividade do trabalho (valor agregado sobre o pessoal ocupado, entre 1990 e 1997) e a presença das empresas estrangeiras, definidas como aquelas cuja maioria do capital votante pertence a não-residentes (segundo a participação na receita operacional líquida em 1997). O Gráfico 1 apresenta o diagrama de dispersão entre essas duas variáveis.⁷

GRÁFICO 1
Relação entre o Crescimento da Produtividade do Trabalho (1990-1997) e a Participação do Capital Estrangeiro



⁷ Como a CNAE (IRPJ) é mais desagregada do que o nível 80 das Contas Nacionais, em alguns dos setores (ver Tabela 2), como, por exemplo, veículos automotores e outros equipamentos de transporte, utilizou-se o mesmo índice de produtividade, correspondendo ao nível 80 que engloba esses dois setores. Os resultados apresentados no Gráfico 1 não são alterados de forma significativa quando se retira os outliers fumo e outros equipamentos de transporte da regressão. No caso da retirada de ambos, o coeficiente continua positivo e estatisticamente significativo, isto é: $y = 1,34x + 0,13$ $R^2 = 0,71$
(6,4) (1,7)

Não há dúvida de que por trás dessa correlação existe um viés setorial importante. Usando-se uma classificação que reflete a intensidade de fatores [Moreira e Najberg (1998)], tem-se que 71,6% da receita operacional líquida (ROL) das firmas estrangeiras em 1997 estavam concentrados nos setores intensivos em capital, cujo crescimento da produtividade no período recente ficou muito acima da média da indústria (Tabela 2).⁸ Foram exatamente esses os setores mais beneficiados pela estrutura de proteção do regime de substituição de importações e pode-se conjecturar que neles estavam localizados os hiatos de produtividade mais dramáticos *vis-à-vis* a *best practice* internacional. A concentração das firmas estrangeiras nesses setores, no entanto, não foi um fato aleatório. Reflete as vantagens competitivas dessas firmas no que diz respeito ao acesso à tecnologia e ao capital. A abertura comercial fez com que esse acesso, que era subutilizado durante o regime de substituição, fosse otimizado por uma questão de sobrevivência das próprias firmas.

De qualquer forma, um simples exercício econométrico, apresentado no Quadro 1 e utilizando a mesma fonte de dados do Gráfico 1, sugere que, mesmo se atentando para as vantagens comparativas do setor (definiram-se *dummies*, a partir do agrupamento dos setores, em três categorias de intensidade de fator: capital, trabalho e recursos naturais), a correlação entre o crescimento da produtividade e a participação do capital estrangeiro continua a ser positiva e estatisticamente significativa.

Concentração

Para se testar a segunda hipótese – elevação do grau de concentração da produção nos setores em que as filiais estrangeiras operam –, procurou-se, em primeiro lugar, determinar as mudanças dessa variável para a indústria de transformação como um todo. Para tanto, recorreu-se ao IRPJ dos anos-base de 1995 e 1997 e a Braga e Mascolo (1983), que mediram a concentração na indústria para o ano de 1978, também com base no IRPJ. A partir dessas informações, foi possível comparar as variações no grau de concentração entre os anos de 1978, quando vigorava o regime de substi-

⁸ A classificação por intensidade de fator reflete as necessidades diretas e indiretas de cada setor. Ou seja, as necessidades ao longo de toda a cadeia produtiva.

TABELA 2
Distribuição Setorial das Empresas Estrangeiras na Indústria e Crescimento da Produtividade – 1997 (Em %)

Setor por Intensidade de Fator (CNAE) ¹	Distribuição Setorial da ROL ²			Crescimento da Produtividade ⁵ 1990-1997
	Majoritárias ³		c/ Participação ⁴	
	1995	1997		
Capital				
Veículos Automotores	22,1	29,2	20,9	118,4
Outros Equipamentos de Transporte	1,2	1,3	1,3	118,4
Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	4,4	4,2	3,2	103,7
Máq. para Escritório e Informática	2,1	2,1	2,6	98,7
Material Eletrônico e de Comunicações	6,2	6,4	4,6	98,7
Instrum. Médico-Hospitalares, de Precisão e Óticos	1,3	1,3	0,5	98,7
Metalurgia Básica	3,4	3,0	6,8	57,1
Produtos de Metal	3,0	2,7	2,1	57,1
Máquinas e Equipamentos	8,1	6,8	9,0	56,4
Produtos Têxteis	1,3	1,3	1,7	49,8
Produtos Químicos	18,4	17,8	19,3	40,9
Média/Subtotal	71,6	75,9	72,0	81,6
Trabalho				
Celulose, Papel e Produtos de Papel	2,0	1,7	3,7	40,1
Editorial e Gráfica	1,2	1,0	0,9	40,1
Couros e Calçados	0,1	0,1	0,3	29,7
Móveis e Indústrias Diversas	1,1	1,1	0,9	17,1
Vestuário e Acessórios	0,5	0,3	0,4	-11,2
Média/Subtotal	4,8	4,2	6,2	23,2
Recursos Naturais				
Borracha e Plástico	3,9	3,1	3,3	62,5
Fumo	2,8	2,9	2,1	61,6
Minerais Não-Metálicos	2,7	2,2	2,2	55,6
Alimentos e Bebidas	13,9	11,5	13,9	31,6
Produtos de Madeira	0,3	0,2	0,2	17,1
Média/Subtotal	23,6	19,9	21,7	45,7
Média Geral/Total	100	100	100	59,2

Fontes: IRPJ de 1996 e 1998, para os dados das majoritárias; Contas Nacionais, para os dados de produtividade; e Bacen (1998), para os dados das empresas com participação.

(1) Classificação baseada em Moreira e Najberg (1998).

(2) Receita operacional líquida.

(3) Mais de 50% do capital votante.

(4) Mais de 10% do capital total.

(5) Valor adicionado sobre pessoal ocupado.

QUADRO 1
Relação entre Crescimento da Produtividade do Trabalho (1990-1997) e a
Participação das Empresas Estrangeiras Majoritárias na Receita Operacional Líquida
(com e sem Controle por Intensidade de Fator)

<i>Variável Independente</i>	<i>Crescimento da Produtividade</i>	<i>Crescimento da Produtividade</i>
Setores Intensivos em Capital		0,31 (2,56)
Setores Intensivos em Trabalho		-0,08 (-0,52)
Participação das Empresas Estrangeiras na ROL	0,96 (3,87)	0,67 (2,63)
Valor de F	14,99	10,89
F (P-Value)	0,001	0,000
Número de Observações	21	21
R ²	0,44	0,65

Nota: Os números entre parênteses são as estatísticas *T*. A classificação dos setores foi feita a partir de Moreira e Najberg (1998).

tuição de importações, e 1995 e 1997, quando o processo de abertura comercial já estava bastante avançado.⁹

A Tabela 3 apresenta as principais características da distribuição dos 143 setores da indústria de transformação por um conjunto selecionado de índices de concentração, nos dois anos já mencionados. O que os resultados sugerem é um quadro sem grandes mudanças, mas no qual há sinais de que, após 1995 – ou seja, após a estabilização, a expansão das importações e o começo da onda de investimentos diretos –, teve início um movimento de *concentração da produção*. A Tabela 4, por sua vez, mostra que, como esperado, a década de 90 apresenta quedas significativas no grau de con-

9 Para compatibilizar as duas fontes de informação, adotou-se um critério de amostra para os IRPJs de 1995 e 1997 semelhante ao adotado por Braga e Mascolo (1983). Isto é, foram selecionadas as firmas industriais com uma receita operacional líquida superior a R\$ 300 mil (CR\$ 2 milhões a preços de 1978), resultando em uma amostra de 16.962 firmas em 1995 e 15.455 firmas em 1997, números próximos ao trabalhado por Braga e Mascolo na obra referida (15.122). Foi feito também um tradutor da CNAE a quatro dígitos, classificação adotada pelos IRPJs dos anos-base de 1995 e 1997, para a classificação a quatro dígitos exclusiva da Receita Federal e seguida pelo IRPJ no ano-base de 1978.

TABELA 3
Características da Distribuição dos Índices de Concentração da Indústria de
Transformação – 1978, 1995 e 1997

	<i>Índices</i>											
	<i>Nº de Firms</i>			<i>CR4 (%)</i>			<i>CR8 (%)</i>			<i>HHI</i>		
	1978	1995	1997	1978	1995	1997	1978	1995	1997	1978	1995	1997
Média	103	119	108	54	52	55	67	66	68	0,16	0,14	0,15
Mediana	59	70	66	52	49	52	68	64	67	0,11	0,09	0,10
Desvio Padrão	119	134	125	24	24	24	24	23	23	0,18	0,16	0,15
Valor Máximo	597	753	731	100	100	100	100	100	100	0,95	1,00	0,86
Valor Mínimo	2	1	2	8	10	10	15	17	17	0,01	0,01	0,01

Fontes: IRPJ-lucro real de 1996 e 1998 e Braga e Mascolo (1983).

Notas: Os CR4 e o CR8 indicam, respectivamente, a participação das quatro e oito maiores firmas no total da receita líquida do setor. O HHI é o índice de Herfindal-Hirschman, dado pelo somatório do quadrado da participação das firmas no mercado. Ele varia entre 0 (concorrência perfeita) e 1 (monopólio).

TABELA 4
Características da Distribuição dos Índices de Concentração da Indústria de
Transformação Ajustados para as Importações – 1978, 1995 e 1997

	<i>Índices</i>								
	<i>Nº de Firms</i>			<i>CR4 (%)</i>			<i>CR8 (%)</i>		
	1978	1995	1997	1978	1995	1997	1978	1995	1997
Média	103	119	108	49	45	44	61	57	55
Mediana	59	70	65	47	42	43	63	56	54
Desvio Padrão	119	134	125	22	21	21	22	21	21
Valor Máximo	597	753	736	99	90	94	100	100	99
Valor Mínimo	2	1	3	8	6	5	15	11	8

Fontes: IRPJ-lucro real de 1996 e 1998 e Braga e Mascolo (1983).

Notas: Os CR4 e o CR8 indicam, respectivamente, a participação das quatro e oito maiores firmas no total da receita líquida do setor. Os índices foram multiplicados pela relação entre a produção doméstica e a oferta global (produção doméstica mais importações) em termos de quatro dígitos da CNAE. Para 1978, essa relação foi obtida a partir da matriz insumo-produto de 1980. Para os outros anos, a fonte foi uma elaboração própria, com base em Moreira e Correa (1996).

centração dos mercados.¹⁰ Para se chegar a esse último indicador, os índices de concentração da produção apresentados na Tabela 3 foram ajustados para que incorporassem o fator importações (isto é, multiplicou-se o índice pela participação da produção doméstica na oferta global).¹¹

Pode-se dizer, portanto, que após 1995 os indicadores de concentração da produção e dos mercados passaram a se movimentar em direções opostas, refletindo, por um lado, a busca de escalas mais competitivas e, por outro, a concorrência externa, que levou o índice de penetração das importações a mais do que duplicar no período (ver o artigo anterior, neste mesmo capítulo). Isso é uma evidência de que começou a ser modificado o quadro preva-
lente durante o regime de substituição de importações – de setores pouco concentrados do ponto de vista da produção, mas muito concentra-
dos do ponto de vista do mercado.

As tendências apontadas nas Tabelas 3 e 4 adquirem contornos mais nítidos quando se observa o que há por trás desses indicadores. Na Tabela 5, tem-se a distribuição dos setores por classe de CR4 (participação das quatro maiores firmas no total da receita operacional líquida do setor), com e sem ajuste para as importações. Aqui fica ainda mais evidente um movimento de concentração da *produção* após 1995, com a participação dos setores mais concentrados (com CR4 superior a 50%) ampliando-se de forma significativa. Também fica mais clara a queda do grau de concentração dos *mercados* nesse período, com nítida perda de participação dos setores mais concentrados.

Para o índice de Herfindal-Hirschman (HHI) (Tabela 6), o quadro é seme-
lhante. Usando-se os critérios da Federal Trade Commission e do Depar-

10 *Concentração na produção diz respeito aos participantes do mercado que produzem no país. Já concentração do mercado envolve tanto produtores locais como os importadores.*

11 *Por questões ligadas à construção dos índices, esse ajuste só pode ser feito para o CR4 e o CR8. Ver Moreira (1999) para os resultados a quatro dígitos. Para 1995 e 1997, apresentamos também os índices de concentração calculados segundo a CNAE a quatro dígitos. Valem aqui as qualificações de praxe quanto à acuidade dos índices de concentração. Os problemas decorrem principalmente (a) das discrepâncias entre a classificação de atividades da Receita Federal e o conceito de mercado relevante; (b) das mudanças na classificação das empresas ao longo do período; e (c) do fato de a unidade de análise ser a empresa, e não o grupo econômico.*

TABELA 5
Distribuição dos Setores da Indústria Manufatureira por CR4 – 1978, 1995 e 1997
(Em %)

<i>CR4</i> ¹	1978	1995	1997
≤25	14,7	11,9	11,2
25 < CR4 ≤ 50	34,3	40,6	36,4
50 < CR4 ≤ 75	28,7	27,3	28,0
75 < CR4 ≤ 100	22,4	20,3	24,5
Com ajuste para as importações²			
≤ 25	16,8	20,3	18,9
25 < CR4 ≤ 50	36,4	42,0	46,9
50 < CR4 ≤ 75	35,0	25,2	23,8
75 < CR4 ≤ 100	11,9	12,6	10,5

Fontes: Dados primários em Braga e Mascolo (1983), para 1978, e IRPJ de 1996 e 1998, para 1995 e 1997.

(1) A quatro dígitos da Receita 1978.

(2) Ver Tabela 4, para a metodologia.

TABELA 6
Distribuição dos Setores da Indústria Manufatureira por HHI – 1978, 1995 e 1997
(Em %)

<i>HHI</i> ¹	1978	1995	1997
≤ 0,1	46,9	55,2	51,7
0,1 < HHI ≤ 0,18	25,2	20,3	21,0
HHI > 0,18	28,0	24,5	27,3

Fontes: Dados primários em Braga e Mascolo (1983), para 1978, e IRPJ de 1996 e 1998, para 1995 e 1997.

(1) A quatro dígitos da Receita 1978.

tamento de Justiça dos Estados Unidos para julgar fusões e aquisições, os setores foram distribuídos em três classes [Shy (1995)]: pouco concentrados ($HHI \leq 0,1$), concentrados ($0,1 < HHI \leq 0,18$) e muito concentrados ($HHI > 0,18$). Assim como no caso do CR4, nota-se após 1995 clara elevação da participação dos setores mais concentrados do ponto de vista da produção.

Para fundamentar nossa hipótese, no entanto, é preciso ir mais além e mostrar que há uma coincidência entre esses setores que sofreram elevação do grau de concentração na produção e aqueles em que se concentram as empresas estrangeiras. Apesar de os testes mais diretos de correlação não apontarem nenhum resultado significativo, a distribuição dos setores por grau de participação das empresas estrangeiras em 1997 tende a confirmar nossa expectativa.¹² Como se pode verificar na Tabela 7, os setores que acusaram as maiores elevações dos índices de concentração foram exatamente aqueles que em 1997 tinham participação das empresas estrangeiras que variava entre 50% e 100%.

Outra forma de jogar mais luz sobre essa questão é observar essa relação a partir de uma classificação dos setores por intensidade de fator. O ponto aqui é que o movimento de concentração tende a ser maior naqueles setores em que as economias de escala são significativas em relação ao tamanho do mercado, seja por questões ligadas à planta, seja por questões ligadas à firma. Os setores intensivos em capital são normalmente classifica-

TABELA 7
Distribuição dos Setores da Indústria de Transformação e Respectivos Índices de Concentração por Grau de Participação das Empresas Estrangeiras¹ na Receita Operacional Líquida em 1997

Classes (%)	Frequência (%)		Nº de Firms		Índices				Média das Variações (%)	
	Relativa	Acumulada	1978	1997	CR4 (%)		HHI		CR4	HHI
0— 25	63,6	63,6	107	105	51,8	51,8	0,16	0,14	13,7	35,6
25— 50	17,5	81,1	85	118	55,1	52,8	0,16	0,12	4,5	11,0
50— 75	9,8	90,9	155	171	47,7	53,4	0,10	0,14	18,3	69,0
75— 100	9,1	100,0	56	38	69,4	79,6	0,26	0,30	29,4	93,9

Fontes: IRPJ de 1998, para os dados relativos a 1997, e Braga e Mascolo (1983), para os relativos a 1978.

(1) Mais de 50% do capital votante.

¹² O coeficiente de correlação entre a variação do HHI (1978-1997) e a participação das empresas estrangeiras na receita operacional líquida em 1997 (o dado para 1978 não estava disponível a quatro dígitos – ver próxima seção) foi próximo de zero (-0,02). O resultado do teste para os outros índices de concentração foi semelhante.

dos como intensivos em escala, dados os custos fixos e de P&D envolvidos [OECD (1994)].

A Tabela 8 cruza essas informações sobre a participação das empresas estrangeiras e a intensidade de fator para os 143 setores. Os resultados não são exatamente os esperados. Contrariando a expectativa, os setores intensivos em capital apresentam quedas nos índices de concentração da produção no período, ao passo que os outros dois segmentos, aos quais normalmente não se associam ganhos significativos de escala, apresentam elevações. É bem verdade que, quando se calcula a média das variações dos índices setoriais, o resultado para o segmento de capital aponta um crescimento (de 9% e 34%

TABELA 8
Distribuição dos Setores da Indústria de Transformação e Respetivos Índices de
Concentração por Intensidade de Fator e Grau de Participação das Empresas
Estrangeiras¹ na Receita Operacional Líquida em 1997

Segmentos	Frequência (%)		Média Setorial ²						Média das Variações (%)		
			Nº de Firms		CR4		HHI		Nº de Firms	CR4	HHI
	Relativa	Acumulada	1978	1997	1978	1997	1978	1997			
Capital	53,1	53,1	85	103	57,5	56,8	0,18	0,17	67	9	34
0— 25	50,0	50,0	80	97	57,5	54,2	0,19	0,17	55,1	4,5	22,7
25— 50	23,7	73,7	84	109	55,7	53,3	0,15	0,12	127,8	7,4	17,3
50— 75	11,8	85,5	138	190	49,2	49,3	0,10	0,12	74,8	4,0	23,7
75— 100	14,5	100,0	58	41	67,4	77,4	0,24	0,30	-8,6	32,2	111,7
Trabalho	28,0	81,1	135	127	47,3	50,8	0,14	0,12	54,0	25,0	57,0
0— 25	82,5	82,5	147	137	46,4	47,8	0,14	0,10	68,1	23,6	45,3
25— 50	5,0	87,5	64	91	50,8	55,8	0,11	0,13	22,2	7,7	19,0
50— 75	10,0	97,5	102	87	45,4	62,0	0,09	0,17	-13,9	47,9	182,8
75— 100	2,5	100,0	15	8	77,4	95,5	0,28	0,33	-46,7	23,3	18,8
Recursos Naturais	18,9	100,0	109	95	51,9	54,5	0,15	0,14	15,0	11,0	30,0
0— 25	74,1	74,1	93	69	50,0	53,9	0,12	0,14	-3,1	14,9	44,0
25— 50	18,5	92,6	96	162	54,8	49,9	0,22	0,11	102,1	-7,2	-14,8
50— 75	3,7	96,3	515	342	43,0	55,1	0,11	0,13	-33,6	28,2	21,6
75— 100	3,7	100,0	76	31	83,8	87,5	0,40	0,29	-59,2	4,5	-26,4

Fontes: IRPJ de 1998, para os dados relativos a 1997, e Braga e Mascolo (1983), para os relativos a 1978.

Nota: Ver Moreira (1999) para a classificação dos setores.

(1) Majoritárias.

(2) Média a quatro dígitos.

para o CR4 e o HHI, respectivamente) do grau de concentração. Todavia, esse crescimento é praticamente igual (segmento de recursos naturais) ou inferior (segmento de trabalho) ao obtido nos outros segmentos.

Esse quadro de expectativas frustradas é, no entanto, alterado porque se leva em consideração o fator propriedade. Como mostra a mesma tabela, os setores cuja participação estrangeira varia entre 50% e 100% e que pertencem ao segmento intensivo em capital têm as elevações mais expressivas no grau de concentração no período, superando em grande medida aquelas apresentadas pelos setores dos outros segmentos com o mesmo grau de participação estrangeira.¹³ É importante também ressaltar que o segmento intensivo em capital, que, como vimos na Tabela 2, concentrava 76% da receita operacional líquida das empresas estrangeiras em 1997, é o único que apresenta sinais de correlação positiva entre a participação estrangeira e o crescimento do grau de concentração.

Em suma, a inclusão da variável intensidade de fator sugere que a correlação entre a participação estrangeira e o crescimento da concentração na produção ocorre, como esperado, predominantemente no segmento intensivo em capital, em que os ganhos de escala são em geral mais expressivos e o fenômeno do *crowd-in* foi mais intenso. O fato de esse segmento como um todo (isto é, incluindo os setores com baixa participação estrangeira) não apresentar crescimento expressivo da concentração sugere que as empresas nacionais têm sido mais lentas em se reestruturar para obter ganhos de escala.

Participação das Empresas Estrangeiras

Para se testar a terceira hipótese – perda de *market share* das empresas nacionais –, foram construídas duas séries de dados, procurando contornar a escassez de informações. A primeira visou captar esse fenômeno em um prazo mais longo que incorporasse os dois regimes comerciais. Para o período de substituição de importações, recorreu-se a Willmore (1987), que, com base nos dados do IRPJ, calculou para 1980 a participação das empresas estrangeiras na receita operacional líquida a quatro e dois dígitos da classificação de 1980 da Receita Federal. O conceito de empresa estrangei-

¹³ A exceção fica por conta dos setores com participação estrangeira entre 50% e 75% do segmento intensivo em trabalho.

ra utilizado é mais abrangente do que aquele que temos privilegiado até agora neste estudo. Isto é, o autor considerou como empresa estrangeira aquelas cuja participação de não-residentes no capital total fosse superior a 10% (doravante, chamadas de empresas com participação estrangeira). A necessidade de se ter um segundo ponto no tempo, dentro do período de abertura, com informações compatíveis com aquelas de Willmore impôs-nos limitações importantes.

O Censo do Capital Estrangeiro [Bacen (1998)] com dados relativos a 1995 divulgou informações relativas à receita operacional líquida das empresas com participação estrangeira, mas o fez com dois dígitos da CNAE e não divulgou o CGC das empresas assim classificadas. Com isso, o cruzamento com os dados relativos à receita operacional líquida do IRPJ (que passou também a usar a CNAE) para calcular o *market share* das empresas com participação estrangeira ficou limitado ao nível de dois dígitos e ao ano de 1995. Foi ainda necessário construir um tradutor entre as duas classificações (da Receita de 1980 e da CNAE) para que o resultado do cruzamento fosse comparável com as informações contidas em Willmore. A Tabela 9 apresenta os resultados.¹⁴

Como se pode observar, a média setorial do *market share* das empresas com participação estrangeira subiu de 28% em 1980 para 43% em 1995. Agregando os setores por intensidade de fator, tem-se que essas empresas ganharam participação em todos os segmentos, mas de forma diferenciada. Os setores intensivos em trabalho acusaram o maior ganho médio (275%), mas isso se explica, em grande parte, pela pequena base de participação dessas empresas nesses setores em 1980. Tanto é assim que a média setorial do segmento em 1995 ficou em apenas 19%. A pequena base inicial, no entanto, não explica o também substancial ganho médio (68%) apresentado pelos setores intensivos em capital, já que o *market share* das empresas com participação estrangeira nesses setores em 1980 já era elevado (36%).

Para trazer a análise da participação das empresas estrangeiras para um período mais recente, construiu-se outra série a partir dos dados do IRPJ dos anos-base de 1995, 1996 e 1997, utilizando-se o conceito mais restrito de

14 Nesse exercício incluíram-se todas as 26.612 empresas industriais que apresentaram declaração de lucro real no exercício de 1995.

TABELA 9
Participação das Empresas com Participação Estrangeira¹ na Receita Operacional
Líquida da Indústria de Transformação – 1980-1995 (Em %)

<i>Setor por Intensidade de Fator (CNAE)</i>	<i>1980</i>	<i>1995</i>	<i>Variação</i>
Capital			
Outros Equip. de Transporte	14	63	349
Máq. para Escritório e Informática	33	72	119
Máquinas e Materiais Elétricos	30	57	90
Material Eletrônico e de Comunicação	35	54	57
Máquinas e Equipamentos	41	64	55
Produtos Químicos	46	68	47
Produtos de Metal	23	28	20
Metalurgia Básica	34	40	19
Instrum. Médico-Hospitalares, de Precisão e Óticos	28	29	2
Veículos Automotores	95	100	6
Produtos Têxteis	22	20	-11
Média²	36	54	68
Trabalho			
Móveis e Diversas	3	24	713
Editorial e Gráfica	3	13	341
Couros e Calçados	2	5	117
Vestuário e Acessórios	5	11	105
Celulose e Papel	21	42	99
Média²	7	19	275
Recursos Naturais			
Alimentos e Bebidas	16	28	78
Produtos de Madeira	5	9	73
Fumo	73	100	37
Minerais Não-Metálicos	28	33	17
Borracha e Plástico	40	35	-13
Média²	32	41	38
Média Geral²	28	43	111

Fontes: IRPJ de 1996 e Bacen (1998), para os dados de 1995, e Willmore (1987), para os dados de 1980.

(1) Mais de 10% do capital total.

(2) Média a dois dígitos.

empresa estrangeira adotado nas outras seções do trabalho (empresas estrangeiras majoritárias). A troca de conceito se fez necessária porque só tivemos acesso aos CGCs das empresas estrangeiras majoritárias em levantamento do Bacen.¹⁵ Esses dados têm a limitação de se restringir ao período pós-Plano Real, mas em compensação nos permitem incorporar os efeitos da onda de investimento direto do período 1995-1997, evitar as distorções normalmente associadas à compatibilização de classificações e trabalhar também com quatro dígitos.

A Tabela 10 apresenta os resultados a dois dígitos e, como se pode verificar, aponta uma continuação da expansão das empresas estrangeiras. Os limites da comparação são óbvios, mas, do ponto de vista setorial, o padrão foi semelhante ao do período 1980-1995, com a participação das empresas estrangeiras crescendo em todos os segmentos e praticamente em todos os setores, mas também tendo como líderes o segmento intensivo em trabalho, no qual o efeito da base inicial pequena ainda foi importante, seguido pelo segmento de capital. Vale lembrar que foi exatamente nesse último segmento que se identificou, na seção anterior, as elevações mais expressivas no grau de concentração, elevações essas associadas à presença do capital estrangeiro. A limitação da análise a dois dígitos impede, no entanto, que se relacione mais diretamente essas perdas de *market share* das empresas brasileiras às mudanças no grau de concentração. Índices de concentração a dois dígitos ficam muito distantes do conceito de mercado relevante.

Para tentar superar essa limitação, construiu-se uma série a quatro dígitos para o período 1995-1997, em que são colocadas lado a lado as variações no *market share* das estrangeiras e a concentração dos setores.¹⁶ Os testes tradicionais, entretanto, não apontaram nenhuma correlação significativa entre essas duas variáveis, cujas médias por segmento são apresentadas na Tabela 11.¹⁷ De qualquer forma, a tabela mostra que, para quatro dígitos, o

15 Foi necessário fazer alguns pequenos ajustes na lista de CGCs do Bacen, porque se identificou, particularmente nos setores automobilístico e eletroeletrônico, firmas cujo controle nacional é de jure mas não de fato.

16 Como explicado, não há dados compatíveis a quatro dígitos para 1978.

17 A série completa se encontra em Moreira (1999). O coeficiente de correlação entre a variação do HHI e a variação da participação das empresas estrangeiras na receita operacional líquida (1995-1997) foi próximo de zero (-0,1). O resultado dos testes para os outros índices de concentração foram semelhantes.

TABELA 10
Participação das Empresas Estrangeiras¹ na Receita Operacional Líquida da Indústria de Transformação e Alguns Indicadores Seleccionados – 1995-1997

Setor por Intensidade de Fator (CNAE)	1995 (%)	1996 (%)	1997 (%)	Var. 95/97 (%)	HHI/97	CR4/97 (%)
Capital						
Produtos Têxteis	11	10	13	24	0,01	14
Produtos Químicos	44	45	48	8	0,01	14
Metalurgia Básica	14	14	15	11	0,04	32
Produtos de Metal	28	28	29	5	0,01	15
Máquinas e Equipamentos	39	39	42	6	0,02	18
Máquinas para Escritório e Informática	40	44	45	10	0,11	57
Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	53	51	54	2	0,02	23
Material Eletrônico e de Comunicações	51	54	59	16	0,05	38
Instrumentos Médico-Hospitalares, de Precisão e Óticos	51	56	58	12	0,08	41
Veículos Automotores	77	84	83	8	0,09	58
Outros Equipamentos de Transporte	39	36	34	-12	0,11	57
Média²	41	42	44	8	0,05	33
Trabalho						
Vestuário e Acessórios	9	10	10	5	0,01	14
Couros e Calçados	1	1	2	19	0,02	21
Celulose, Papel e Produtos de Papel	15	18	21	34	0,03	24
Editorial e Gráfica	12	12	12	4	0,02	22
Móveis e Indústrias Diversas	20	22	21	8	0,02	18
Média²	12	13	13	14	0,02	20
Recursos Naturais						
Alimentos e Bebidas	20	20	21	6	0,01	11
Fumo	96	95	94	-2	0,29	88
Produtos de Madeira	8	10	9	8	0,03	26
Borracha e Plástico	29	29	29	0	0,01	21
Minerais Não-Metálicos	28	28	29	4	0,01	16
Média²	36	37	36	3	0,07	32
Média Geral²	33	34	35	8	0,05	30

Fonte: IRPJ de 1996, 1997 e 1998.

(1) Controle estrangeiro.

(2) Média a dois dígitos.

TABELA 11
Variações Médias no Grau de Desnacionalização e Concentração da Indústria de
Transformação a Quatro Dígitos, CNAE, 1995-1997 (Em %)

<i>Segmentos</i>	<i>Desnacionalização¹</i>	<i>HHI</i>	<i>CR4</i>	<i>CR8</i>
Capital Intensivo	31,74	16,05	5,25	3,09
Trabalho Intensivo	31,90	16,14	6,84	4,74
Recursos Naturais	30,40	0,37	1,72	2,13
Média	31,59	13,81	5,14	3,36

Fonte: IRPJ de 1996 e 1998.

Nota: Para a classificação dos setores e a tabela completa a quatro dígitos, ver Moreira (1999). Para a definição dos índices de concentração, ver nota da Tabela 4.

(1) Participação das empresas estrangeiras majoritárias na receita operacional líquida.

ranking dos segmentos em termos de *market share* se mantém o mesmo daquele para dois dígitos, apesar de as diferenças de grau terem sido bastante reduzidas. É possível verificar também que o *ranking* em termos de crescimento da concentração coincide com o de *market share*, mas as diferenças de grau entre os setores são muito mais significativas. Ou seja, há sinais de uma correlação direta entre ganho de participação das estrangeiras e concentração, mas esses sinais são muito tênues e obtidos de forma indireta.

Não há dúvida de que esse resultado reflete, em parte, o fato de uma parcela não divulgada dos investimentos diretos pós-1995 ter decorrido da entrada de novas firmas no mercado brasileiro, atraídas pelas perspectivas de crescimento do país. Esse efeito pode ter aumentado a participação das estrangeiras sem que o grau de concentração tenha crescido, retardando o ajuste dos setores afetados em direção a uma configuração mais sustentável. As estimativas referentes à importância das fusões e aquisições no total dos investimentos diretos sugerem, no entanto, que esse efeito foi limitado ou pelo menos não foi predominante. A KPMG, citada em Fiesp (1998), por exemplo, estima que 32,8% do total de investimentos diretos em 1996 se deram por meio de aquisições e fusões, um número significativo se levarmos em conta que no total de investimentos estão incluídos aqueles feitos por empresas já instaladas no país.¹⁸

¹⁸ O setor automobilístico foi um caso claro de entrada de novas empresas no mercado, mas se diferencia dos outros setores porque foi objeto de uma intervenção específica por parte do governo, com a criação do regime automotivo em fins de 1995. O regime, ao elevar a proteção para o setor, recriou as condições para que ocorresse um novo crowd-in.

Esses resultados tendem pelo menos a confirmar nossa hipótese de que a busca da modernização e de ganhos de escala pelas empresas estrangeiras acabaria gerando, como contrapartida, uma perda de participação das empresas de capital nacional, com particular ênfase nos setores intensivos em capital, atividades nas quais se localizavam as maiores oportunidades de êxito. Esses resultados também evocam inevitavelmente a questão dos impactos da perda de *market share* das empresas nacionais sobre o bem-estar e as perspectivas de crescimento da economia. Se, por um lado, a abertura da economia promoveu um tipo de atuação por parte das empresas estrangeiras que tende a ampliar os benefícios do investimento, por outro, trouxe como contrapartida a perda de *market share* das empresas de capital nacional, expondo de maneira inequívoca a baixa competitividade dessas firmas. Com relação a esse segundo efeito, uma avaliação objetiva precisa enfrentar pelo menos duas indagações fundamentais: (a) a origem de propriedade faz diferença do ponto de vista do desenvolvimento econômico? Se a resposta a essa primeira pergunta for sim, então, (b) qual seria a contribuição do regime atual para essa questão?

A primeira das duas indagações encontra uma resposta clara e negativa da chamada “*mainstream economics*”. O argumento é que as firmas, não importa qual a origem da propriedade de seus controladores, tendem a responder de maneira semelhante aos sinais de mercado, em função da busca da maximização do lucro. Quando se examina a literatura sobre o desenvolvimento, a resposta, no entanto, já não é tão clara, sendo que o tema é marcado por uma longa e não resolvida polêmica. Os defensores da empresa nacional geralmente argumentam que essas firmas têm uma contribuição maior a dar ao desenvolvimento econômico do país. Isso, entre outras coisas, porque suas atividades produtivas teriam maiores efeitos de encadeamento locais e gerariam maiores externalidades, particularmente no que diz respeito ao desenvolvimento de tecnologia. Já os defensores da irrelevância da origem da propriedade sustentam que a diferença de comportamento, se existe alguma, tende a favorecer a empresa estrangeira multinacional, já que ela traz recursos, como tecnologia e capital, geralmente escassos em países em desenvolvimento. As evidências empíricas, no entanto, estão longe de ser conclusivas.¹⁹

¹⁹ Para uma resenha dessa polêmica, ver, por exemplo, Jenkins (1991). Lall (1994) discute as implicações da origem da propriedade com base na experiência do Leste Asiático e da América Latina. Para o caso do Brasil, ver Willmore (1986 e 1992).

Está além do escopo deste artigo dar uma resposta definitiva para essa questão. Pode-se argumentar, no entanto, que, ainda que se aceite a hipótese pró-empresa de capital nacional, a resposta para a segunda indagação não vai na direção de condenar o novo regime. O que prevalecia no regime de substituição de importações era uma situação que poderíamos chamar de equilíbrio ineficiente. A proteção elevada incentivava um comportamento das firmas (de baixa produtividade, produtos obsoletos e escalas ineficientes) que acabava por reduzir as diferenças de competitividade entre as nacionais e as estrangeiras. Era um equilíbrio cômodo do ponto de vista das empresas, uma vez que os preços elevados garantiam boa rentabilidade, mas perverso do ponto de vista das perspectivas de crescimento do país. Em um contexto como esse, é pouco provável que eventuais benefícios proporcionados pelas firmas nacionais compensassem os elevados custos gerados em termos de baixa produtividade e de produtos defasados.

Inserção no Comércio Internacional

O recente agravamento do desequilíbrio externo da economia brasileira contribuiu para que o foco do debate sobre o investimento direto recaísse sobre a natureza da inserção das empresas estrangeiras no comércio internacional. Algumas análises chamam a atenção para o crescente déficit comercial apresentado por essas empresas após a abertura da economia, sugerindo a existência de um viés pró-importação.²⁰ Não há dúvida de que existem razões para se acreditar que fatores alheios ao comportamento dos preços relativos possam afetar a decisão dessas empresas quanto à escolha de mercados e à origem de seus insumos. Pelo lado das exportações, a subordinação da filial aos interesses da matriz pode resultar em restrições ao acesso a determinados mercados e, pelo lado das importações, essa subordinação pode levar a que a compra de insumos seja determinada por outros fatores que não preço e qualidade.²¹ O elevado peso do comércio

20 *Veja, por exemplo, os estudos de Laplane e Sarti (1997 e 1998). Os dados do Censo do Capital Estrangeiro de 1995 apontam um superávit de US\$ 2,4 bilhões por parte das empresas com participação estrangeira, mas um déficit de US\$ 1,2 bilhão por parte das empresas majoritariamente estrangeiras.*

21 *Clausing (1998), por exemplo, mostra que o “planejamento tributário”, por meio de preços de transferência, tem forte influência sobre o fluxo de comércio intrafirma das empresas norte-americanas.*

intrafirma no total do comércio dessas firmas – de 43% em 1995, segundo o Bacen (1998) – alimenta essas suspeitas.

Antes de ser taxativo, porém, é preciso considerar que:

a) A subordinação das empresas estrangeiras tem também um lado positivo importante, já que dá às exportações acesso a redes de distribuição e a marcas que têm penetração mundial, sem mencionar as vantagens de acesso à tecnologia e ao capital [Keesing e Lall (1988)].

b) Essas vantagens, graças a externalidades tecnológicas e a mecanismos de subcontratação, acabam beneficiando também firmas nacionais exportadoras [Aitken, Hanson e Harrison (1997) e Glass e Saggi (1998)].

c) As desvantagens de custo associadas a um eventual viés pró-importação decorrente do comércio intrafirma tendem a ser atenuadas se o ambiente em que as firmas trabalham é contestável.

d) Quando se examinam os fluxos comerciais da firma, é necessário que se observem essas informações levando-se em conta as características do setor. Como as empresas estrangeiras tendem a se concentrar nos setores intensivos em capital, em que as vantagens comparativas do país são ainda incipientes, a existência de uma propensão maior a importar não implica necessariamente que haja distorções. Ela pode refletir não a origem de propriedade das firmas, mas sim uma alocação de recursos que é mais eficiente do ponto de vista do país.

Por todas essas razões, é preciso ser cuidadoso na avaliação dessa questão. A nossa hipótese é que as vantagens implícitas no novo regime, em termos de maior competição, maiores incentivos à exportação e maiores oportunidades de ganhos de escala e especialização, podem compensar eventuais imperfeições no funcionamento do mercado. Mesmo porque essas imperfeições, quando evidentes, podem ser objeto de uma intervenção seletiva do Estado. Vejamos, no entanto, o que dizem os números.

Exportações

Começando pelas exportações, os primeiros resultados são apresentados na Tabela 12, feita com base nos dados do IRPJ de 1996, 1997 e 1998 e da

TABELA 12
Propensão a Exportar¹ das Empresas Estrangeiras e Nacionais da Indústria de
Transformação – 1995, 1996 e 1997 (Em %)

Setor por Intensidade de Fator (CNAE)	Estrangeiras ²			Nacionais		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Capital						
Produtos Têxteis	27,0	18,7	9,9	2,7	3,1	4,3
Produtos Químicos	5,7	6,9	6,7	3,0	2,5	4,8
Metalurgia Básica	19,0	20,7	16,3	6,1	3,0	9,1
Produtos de Metal	11,2	9,1	11,6	1,5	6,7	2,9
Máquinas e Equipamentos	10,4	11,6	17,0	2,7	1,5	4,7
Máquinas para Escritório e Informática	4,3	6,1	4,3	0,9	3,7	2,0
Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	11,8	14,4	11,9	2,6	1,2	2,4
Material Eletrônico e de Comunicações	7,6	7,7	6,7	1,8	1,6	2,6
Instrumentos Médico-Hospitalares, de Precisão e Óticos	6,1	6,1	6,8	3,2	2,3	2,4
Veículos Automotores	14,3	12,6	18,3	2,8	2,3	6,6
Outros Equipamentos de Transporte	9,6	9,3	3,7	2,6	3,1	1,1
Média	11,6	11,2	10,3	2,7	2,8	3,9
Trabalho						
Vestuário e Acessórios	4,8	4,6	7,0	1,1	1,0	2,6
Couros e Calçados	29,1	34,9	38,7	17,9	18,7	19,2
Celulose, Papel e Produtos de Papel	7,3	8,7	11,6	1,8	2,3	4,9
Editorial e Gráfica	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,3
Móveis e Indústrias Diversas	5,3	4,3	3,6	6,3	4,0	3,6
Média	9,4	10,6	12,2	5,5	5,2	6,1
Recursos Naturais						
Alimentos e Bebidas	15,2	15,7	19,7	3,5	3,3	7,0
Fumo	55,0	55,8	52,0	21,0	17,7	28,3
Produtos de Madeira	54,0	51,8	34,7	13,9	13,5	18,5
Borracha e Plástico	5,9	8,2	10,2	1,1	3,7	1,2
Minerais Não-Metálicos	6,8	7,4	6,2	3,3	0,9	2,9
Média	27,4	27,8	24,6	8,6	7,8	11,6
Média Geral³	11,0	11,4	12,2	4,0	4,0	4,8

Fontes: IRPJ de 1996, 1997 e 1998 e Secex.

(1) Exportações sobre a receita operacional líquida.

(2) Controle estrangeiro.

(3) Média das firmas.

Secex, por firma. A tabela mostra que as empresas estrangeiras (majoritárias), no período 1995-1997, apresentavam em média uma propensão a exportar (exportações sobre a receita operacional líquida) sistemática e significativamente superior à das empresas nacionais. Essa afirmação vale até mesmo quando se considera o fato de as empresas estrangeiras estarem concentradas no segmento intensivo em capital. Ou seja, ainda que se compare setor a setor (dois dígitos), a propensão a exportar das empresas estrangeiras foi significativamente superior à das empresas nacionais. Esse resultado é similar ao que foi obtido por Willmore (1986 e 1992) para o final da década 70, quando a propriedade estrangeira aparece como tendo impacto positivo sobre as exportações.

Além de superior, a propensão a exportar das empresas estrangeiras foi crescente no período, chegando a 12,2% em 1997. É difícil avaliar se esse nível alcançado representa ou não um progresso diante do período de substituição de importações, em virtude da inexistência de um estudo para esse período que tenha utilizado os mesmos critérios e que tenha sido baseado em uma amostra semelhante. Baumann (1985) chegou ao número de 17,6% para 1978, mas trabalhou com um conceito de empresa estrangeira mais amplo e com uma amostra mais reduzida. Já Blomström (1987) chega a 8,7% e 12,4% em 1977 e 1982, respectivamente, para as filiais norte-americanas, um patamar bastante próximo do calculado para 1997. De qualquer forma, é importante ressaltar que, ao contrário do período de substituição, as exportações dessas empresas no período em questão não contavam com elevados subsídios, nem com uma taxa de câmbio real favorável. Pelo contrário, como se sabe, essa taxa sofreu intenso processo de valorização a partir de 1992.²²

Outro ponto relevante é que a participação das empresas estrangeiras no total das exportações de manufaturados aumentou significativamente após a abertura da economia. Willmore (1987) estimou essa participação em cerca de 38% em 1980. Já os dados do Censo do Capital Estrangeiro apontam uma participação de 52% em 1995. Cruzando os dados do IRPJ de 1996, 1997 e 1998 com os dados da Secex (Tabela 13), tem-se que, pelo menos no que diz respeito às empresas estrangeiras majoritárias, essa parti-

22 A única exceção em termos de subsídio é o setor automotivo, cujo regime, aprovado em fins de 1995, tem incentivos semelhantes ao do Beflex, da década de 70.

TABELA 13
Participação das Empresas Estrangeiras¹ no Total das Exportações da Indústria de
Transformação – 1995-1997 (Em %)

<i>Setor por Intensidade de Fator (CNAE)</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>Var. 95/97</i>
Capital				
Produtos Têxteis	15,2	13,9	20,6	35,0
Produtos Químicos	38,9	43,1	43,0	10,5
Metalurgia Básica	12,3	12,0	12,5	2,2
Produtos de Metal	44,3	48,9	49,8	12,4
Máquinas e Equipamentos	64,5	61,6	65,7	1,8
Máquinas para Escritório e Informática	71,0	82,5	86,0	21,0
Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	78,0	81,8	80,9	3,7
Material Eletrônico e de Comunicações	84,8	83,9	80,0	-5,6
Instrumentos Médico-Hospitalares, de Precisão e Óticos	79,5	86,0	85,3	7,2
Veículos Automotores	83,1	83,9	85,8	3,3
Outros Equipamentos de Transporte	26,4	25,0	6,3	-76,3
Média²	54,4	56,6	56,0	1,4
Trabalho				
Vestuário e Acessórios	19,4	24,4	26,6	36,8
Couros e Calçados	3,3	3,3	3,7	13,3
Celulose, Papel e Produtos de Papel	14,2	14,8	14,5	2,3
Editorial e Gráfica	5,3	5,8	8,3	57,9
Móveis e Indústrias Diversas	19,0	22,2	24,6	29,4
Média²	12,2	14,1	15,5	27,9
Recursos Naturais				
Alimentos e Bebidas	14,7	14,0	22,7	54,3
Fumo	95,3	95,6	92,2	-3,2
Produtos de Madeira	10,0	12,5	8,8	-12,8
Borracha e Plástico	68,6	71,5	71,5	4,1
Minerais Não-Metálicos	22,7	25,7	23,3	2,7
Média²	42,3	43,9	43,7	9,0
Média Geral²	41,5	43,4	43,4	9,5

Fonte: IRPJ de 1996, 1997 e 1998.

(1) Controle estrangeiro.

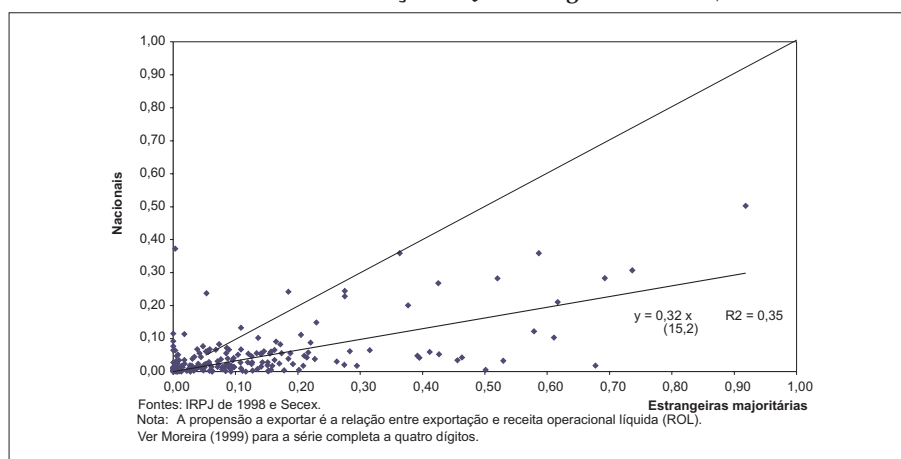
(2) Média a dois dígitos.

cipação continuou crescendo após 1995 em praticamente todos os setores da indústria de transformação.

A maior propensão a exportar das empresas estrangeiras foi também sugerida por dois outros tipos de exercícios. No primeiro deles, trabalha-se com uma classificação setorial mais desagregada (a quatro dígitos) e procura-se comparar, setor a setor, a propensão a exportar das empresas nacionais e estrangeiras majoritárias em 1997. O Gráfico 2 apresenta o quadro de dispersão entre essas duas variáveis. Como se pode notar, a quase totalidade dos setores ficou situada abaixo da diagonal, mostrando uma propensão a exportar das firmas estrangeiras três vezes superior, em média, à das firmas nacionais.²³

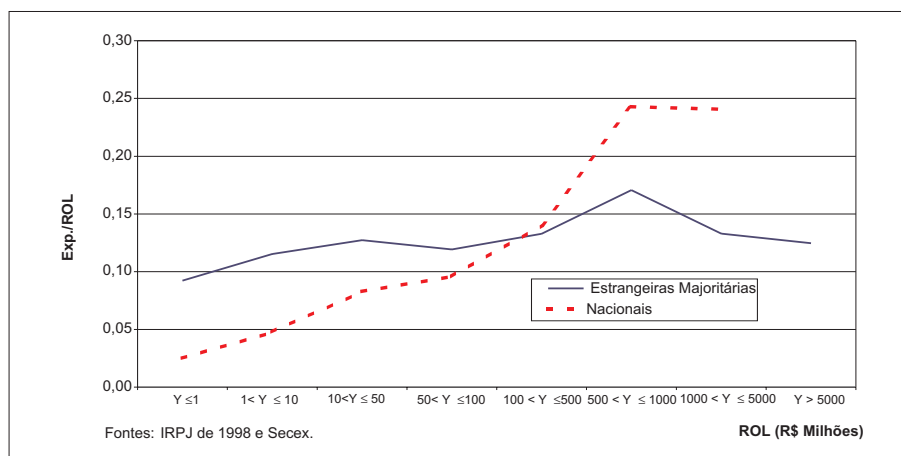
No segundo exercício, trabalhando com dados de firma para o ano de 1997, procurou-se avaliar em que medida a variável tamanho (receita operacional líquida) afeta a propensão a exportar de firmas nacionais e estrangeiras. O Gráfico 3 apresenta os resultados. O que se pode observar, em primeiro lugar, é que o tamanho da firma tem impacto positivo sobre a pro-

GRÁFICO 2
Relação entre a Propensão a Exportar das Empresas Nacionais e Estrangeiras – Indústria de Transformação a Quatro Dígitos da CNAE, 1997



²³ Em Pinheiro e Moreira (1999), esse tema é retomado mediante a estimativa de um modelo dos principais determinantes que levam uma firma a exportar.

GRÁFICO 3
Propensão a Exportar das Firms Nacionais e Estrangeiras por Receita Líquida
(R\$ Milhões de 1997)



propensão a exportar das firmas nacionais e estrangeiras, mas esse impacto é mais significativo no primeiro caso. Em segundo, essa diferença de sensibilidade ao tamanho faz com que a superioridade da propensão a exportar das firmas estrangeiras se limite às empresas que faturam até R\$ 100 milhões. Esse fato não só qualifica o resultado obtido, como sugere que o alvo da política de incentivos às exportações no caso das firmas estrangeiras deve ser preferencialmente as grandes empresas, ao contrário do que ocorre com as empresas nacionais.

Importações

Pelo lado das importações, trilhou-se um caminho semelhante à análise das exportações. Em um primeiro esforço, comparou-se a propensão a importar das empresas nacionais e estrangeiras, usando-se para isso os dados do IRPJ do ano-base de 1997 e os dados de importação da Receita Federal. O exercício se limitou ao ano de 1997, uma vez que as importações das firmas não estavam disponíveis para os outros anos. Os resultados a dois dígitos da CNAE estão na Tabela 14. Como se pode verificar, as firmas estrangeiras (majoritárias) têm em média propensão a importar claramente superior à das firmas nacionais (18% contra 10%), muito embora essa superioridade seja inferior àquela registrada no caso das exportações. Esse resultado se mantém

TABELA 14
Propensão a Importar¹ das Empresas Estrangeiras e Nacionais da Indústria de
Transformação – 1997 (Em %)

<i>Setor por Intensidade de Fator (CNAE)</i>	<i>Estrangeiras²</i>	<i>Nacionais</i>
Capital		
Produtos Têxteis	12,5	8,8
Produtos Químicos	21,8	11,1
Metalurgia Básica	7,5	13,3
Produtos de Metal	12,9	10,3
Máquinas e Equipamentos	15,2	8,3
Máquinas para Escritório e Informática	34,9	21,2
Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	22,7	13,4
Material Eletrônico e de Comunicações	26,6	20,5
Instrum. Médico-Hospitalares, de Precisão e Óticos	27,5	16,3
Veículos Automotores	19,6	23,3
Outros Equipamentos de Transporte	20,3	11,7
Média	20,1	14,4
Trabalho		
Vestuário e Acessórios	20,9	4,4
Couros e Calçados	2,9	3,5
Celulose, Papel e Produtos de Papel	15,2	7,7
Editorial e Gráfica	8,3	4,8
Móveis e Indústrias Diversas	9,8	7,4
Média	11,4	5,6
Recursos Naturais		
Alimentos e Bebidas	12,3	3,4
Fumo	4,3	3,9
Produtos de Madeira	2,2	3,3
Borracha e Plástico	16,5	6,8
Minerais Não-Metálicos	6,6	8,3
Média	8,4	5,1
Média Geral³	17,6	9,6

Fonte: IRPJ de 1998.

(1) Importações sobre a receita operacional líquida.

(2) Controle estrangeiro.

(3) Média das firmas.

mesmo quando se considera as diferenças em termos de distribuição setorial. Isto é, com raras exceções, mesmo quando comparadas setor a setor, as firmas estrangeiras apresentam maior propensão a importar.

No Gráfico 4, repete-se o mesmo exercício da tabela, mas com dados a quatro dígitos. Como fica evidente, a grande maioria dos setores se situa abaixo da linha diagonal, mostrando uma propensão a importar das empresas estrangeiras duas vezes superior, em média, à das firmas nacionais. Essa superioridade resiste até mesmo quando se observa o tamanho das firmas, como mostra o Gráfico 5. Ou seja, para todas as faixas de faturamento, as empresas estrangeiras apresentam propensão maior a importar.

Também se avaliou se essa superioridade se mantém quando se restringe a análise à importação de bens intermediários. Esse exercício só foi possível para o ano de 1995, uma vez que essa informação só consta do formulário do IRPJ nesse ano. Também não foi possível fazer uma comparação direta entre empresas nacionais e estrangeiras, porque só tivemos acesso às informações individualizadas das últimas. A comparação, então, foi entre o total das empresas e as empresas estrangeiras. Os resultados estão no Gráfico 6 e apontam uma propensão das empresas estrangeiras a importar insumos cerca de duas vezes superior à média.

GRÁFICO 4
Relação entre a Propensão a Importar das Empresas Nacionais e Estrangeiras –
Indústria de Transformação a Quatro Dígitos da CNAE (1997)

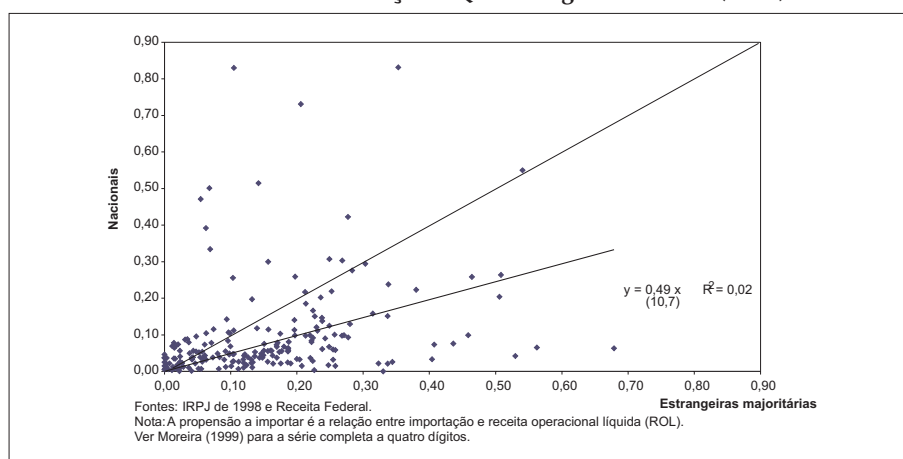


GRÁFICO 5
Propensão a Importar das Firms Nacionais e Estrangeiras por Receita Operacional
Líquida (R\$ Milhões – 1997)

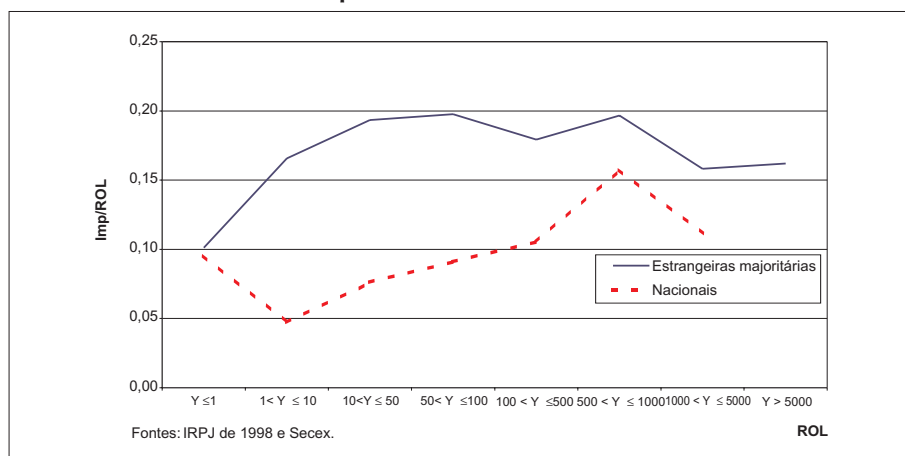
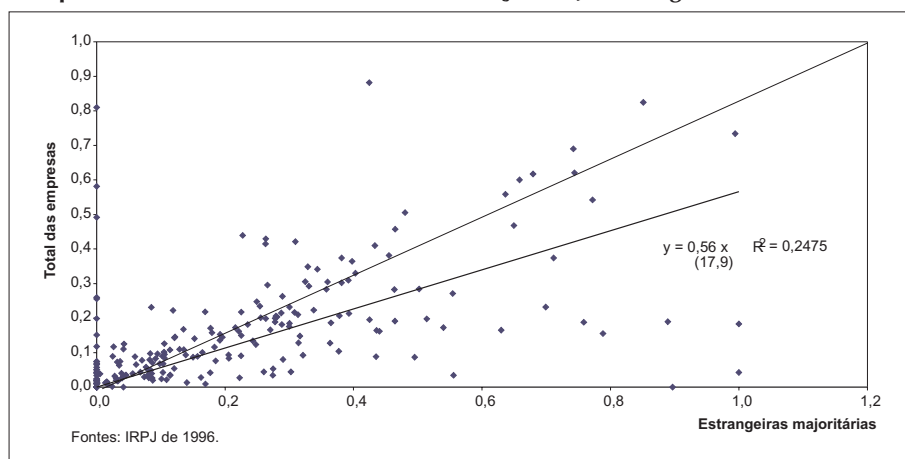


GRÁFICO 6
Relação entre a Propensão das Empresas Estrangeiras e do Total das Empresas a
Importar Insumos – Indústria de Transformação a Quatro Dígitos da CNAE (1995)



Para finalizar esta seção e reforçar os resultados obtidos, fizemos um exercício econométrico envolvendo tanto exportações quanto importações, a partir das informações do IRPJ do ano-base de 1997 e da Secex para as firmas exportadoras e importadoras. O objetivo foi medir a sensibilidade des-

sas variáveis à questão da origem da propriedade, considerando-se fatores como tamanho (ROL) e setor (como no Quadro 1, definiram-se *dummies*, a partir do agrupamento dos setores, em três categorias de intensidade de fator: capital, trabalho e recursos naturais). O Quadro 2 apresenta os resultados e, como se pode observar, os sinais dos coeficientes relativos à propriedade, além de serem estatisticamente significativos, foram na direção sugerida pelos exercícios anteriores, no que diz respeito tanto às importações quanto às exportações. Com base nesses coeficientes, pode-se afirmar que, para um dado setor e para um dado tamanho de firma, as exportações das empresas estrangeiras são, em média, 179% superiores às nacionais, enquanto no caso das importações essa superioridade chega a 316%.²⁴

Em suma, as evidências disponíveis, embora longe de serem conclusivas, mostram uma integração das empresas estrangeiras com o resto do mundo superior à das empresas nacionais. Não há nenhuma razão para acreditar

QUADRO 2
O Impacto da Origem da Propriedade das Firms sobre as Exportações e Importações, por Tamanho e Setor – 1997 (Em FOB, US\$)

<i>Variável Independente</i>	<i>Log. das Exportações</i>	<i>Log. das Importações</i>
Propriedade (Estrangeiras Maj. = 1 e Nacionais = 0)	0,58 (6,91)	1,15 (17,6)
Tamanho (Log. da ROL, R\$)	0,87 (47,8)	0,83 (65,6)
Setores Intensivos em Capital	-0,52 (-5,16)	0,37 (5,5)
Setores Intensivos em Trabalho	0,17 (1,61)	-0,05 (-0,74)
Valor de F	703,45	1453,33
F (P-Value)	0,000	0,000
Número de Observações	5.475	7.597
R ²	0,34	0,43

Nota: Os números entre parênteses são as estatísticas *T*. A classificação dos setores foi feita a partir de Moreira e Najberg (1998).

²⁴ No caso das exportações, $\exp(0,58) = 1,79$, e, no caso das importações, $\exp(1,15) = 3,16$.

que esse novo padrão de integração traga necessariamente prejuízos ao país. Pelo contrário, em vez de empresas superprotegidas com exportações altamente subsidiadas, têm-se agora empresas operando sob a concorrência das importações, com preços mais próximos dos preços internacionais e cuja participação das exportações no faturamento é crescente, apesar da drástica redução dos subsídios.

É verdade que os dados apontam um viés pró-importação, com as empresas estrangeiras apresentando propensão a importar mais elevada. Isso não é motivo, no entanto, para condenar o novo regime. Em primeiro lugar, seria pouco apropriado interpretar essa evidência como decorrente exclusivamente de uma distorção no comércio exterior imposta pelas empresas estrangeiras. O fato é que existem razões de mercado (e, portanto, ligadas a ganhos de eficiência) que podem justificar em grande parte esses resultados, como, por exemplo, as economias ligadas às compras em grande escala (*bulk buying*), o acesso à maior informação na escolha de fornecedores ou padrões de exigência mais elevados ligados à maior qualidade e sofisticação dos produtos. Um outro ponto a se levar em consideração seria uma possível correlação entre as propensões a importar e a exportar, uma vez que os produtos exportados, em função da maior pressão competitiva no mercado internacional e das facilidades fiscais (*drawback*, por exemplo), tendem a apresentar um conteúdo importado maior do que aqueles voltados para o mercado interno.²⁵ Os testes realizados na amostra com que trabalhamos, no entanto, não sugerem que essa seja uma explicação relevante para o caso brasileiro.²⁶

Em segundo lugar, caso um aprofundamento das investigações realmente identifique imperfeições ligadas a arranjos intrafirma, pressões políticas dos países de origem ou vantagens de financiamento, é possível remediá-las com instrumentos mais seletivos e precisos, como as agências de financiamento governamentais ou os órgãos de defesa da concorrência, sem que se tenha que voltar ao uso bruto da proteção. De qualquer forma, a magnitude do viés encontrado não sugere que esse tipo de imperfeição, descontados todos os argumentos apresentados, seja tal que anule os ganhos trazidos pelo novo regime, particularmente com relação às exportações.

25 A experiência coreana ilustra bem essa questão, ver, por exemplo, Moreira (1995).

26 O coeficiente de correlação entre as propensões a importar e a exportar em nível de firma ficou próximo de zero (0,032).

A se confirmar esse quadro, o papel do Estado com relação aos fluxos de comércio das empresas estrangeiras deve ser principalmente o de garantir um ambiente macroeconômico em que os preços relativos favoreçam o investimento na produção local e nas exportações. Em um cenário como esse, os regimes de comércio administrados, como aquele implantado para a indústria automobilística em fins de 1995, tendem a ser contraproducentes, já que trazem de volta os problemas do passado, sob o pretexto de resolver os problemas do presente. Se, por um lado, têm um impacto positivo de curto prazo na balança comercial, por outro, geram os problemas já comentados de *crowd-in*, de obsolescência dos produtos e de baixo crescimento da produtividade, que acabam por comprometer a competitividade da indústria nacional no médio e longo prazos.

4. Conclusão

Ao longo deste trabalho, procurou-se argumentar, em primeiro lugar, que a abertura comercial alterou significativamente os determinantes e a forma de o investimento direto operar no Brasil e, em segundo, que essa alteração foi na direção de ampliar seus benefícios e reduzir seus custos para o país. Essa argumentação foi baseada na avaliação de que, durante o regime de substituição de importações, a principal motivação do investimento direto foi a superação de barreiras tarifárias e não-tarifárias e de que, associado a esse padrão de investimento, desenvolveu-se uma forma de operar das empresas estrangeiras que trazia altos custos para o país. A proteção elevada promoveu escalas ineficientes, produtos e processos obsoletos, baixa produtividade e um grau muito limitado de integração ao comércio internacional, com base em generosos subsídios às exportações.

A mudança de regime comercial fez com que a decisão de investir na indústria do país passasse primordialmente por uma avaliação das vantagens locais, ao mesmo tempo que criou incentivos para que as empresas estrangeiras, já instaladas ou não, buscassem escalas competitivas e produtos, processos e produtividade mais próximos dos parâmetros internacionais. Nossa expectativa era que, como subproduto desse processo de adaptação ao novo regime, as empresas estrangeiras ampliassem suas parcelas de mercado, em particular nos setores intensivos em capital, em detrimento da empresa de capital nacional, e que houvesse uma elevação do grau de concentração da produção. Era também esperado que as empresas estran-

geiras passassem a se integrar ao comércio internacional de forma mais efetiva e vantajosa para o país, em função da eliminação do viés antiexportação e dos ganhos de escala e especialização promovidos pelo novo regime. As evidências apresentadas nesse sentido estão longe de ser conclusivas, mas pelo menos vão na direção de confirmar as hipóteses levantadas.

É importante ressaltar que tanto a elevação do grau de concentração como a perda de *market share* das empresas nacionais podem, nesse caso, estar associadas a ganhos de bem-estar para a economia brasileira. A concentração, no contexto da transição para uma economia aberta, pode refletir a busca da produção de bens a custos mais baixos e competitivos, sem que isso implique necessariamente maior poder de mercado por parte das firmas. A perda de *market share* das empresas nacionais, por sua vez, pensada em termos abstratos, não traz por si só ganho algum. Se o analista acredita que a origem de propriedade é relevante, pode inclusive argumentar que ela traz prejuízos para o desempenho da economia.

No caso da economia brasileira recente, no entanto, essa perda aparece como evidência da ruptura de um equilíbrio ineficiente em que a proteção elevada permitia que as firmas nacionais e estrangeiras operassem com baixos padrões de produtividade, encobrindo os diferenciais de competitividade entre esses dois grupos.

A mudança de regime rompeu com esse equilíbrio espúrio e deixou exposta a baixa competitividade da empresa nacional. Esse estado de coisas, no entanto, não foi causado pelo novo regime, que apenas o herdou. As causas dessa deficiência devem ser buscadas nas décadas de proteção incondicional. A abertura teve o mérito de mostrar que o único caminho de sobrevivência possível é o da redução de custos, da especialização, dos ganhos de escala, da modernização dos produtos e da ida ao mercado externo em busca de novos mercados e insumos. Esse é o único caminho que pode dar à tese da “superioridade da empresa nacional” alguma chance de ser comprovada.

Isso não significa dizer que o Estado deve assistir a esse processo de braços cruzados. Abertura não significa necessariamente *laissez-faire*. Falhas de mercado, principalmente no que diz respeito ao financiamento, colocam a empresa nacional em desvantagem em relação às empresas estrangeiras.

É preciso que essa imperfeição seja de alguma forma remediada, pelo menos para preservar a concorrência nos vários mercados. Esse enfoque, porém, é radicalmente distinto da opção protecionista do passado, que, em vez de favorecer a empresa nacional, perpetuava suas deficiências.

Referências Bibliográficas

- AITKEN, B., HANSON, G. e HARRISON, A. (1997). Spillovers, foreign investment and export behavior. *Journal of International Economics*, n. 43, p. 103-32.
- BACEN – Banco Central do Brasil (1998). *Censo de capitais estrangeiros no Brasil. Ano-base 1995*. Banco Central do Brasil.
- BALASUBRAMANYAM, V. N., SALISU, M. e SAPSFORD, D. (1996). Foreign direct investment and growth in EP and IS countries. *The Economic Journal*, n. 106, p. 92-105, Blackwell.
- BAUMANN, R. (1985). *Exportações e crescimento industrial no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea-Inpes (Série Monográfica).
- BLOMSTRÖM, M. (1987). *Transnational corporations and manufacturing exports from developing countries*. New York: United Nations Center on Transnational Corporation.
- BLOMSTRÖM, M. e KOKKO, A. (1997). How Foreign Investment Affects Host Countries. *NBER, working paper 1745*. Cambridge MA.
- BRAGA, H. (1981). Aspectos distributivos do esquema de subsídios fiscais à exportação de manufaturados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 11, n. 3, dezembro.
- BRAGA, H e MASCOLO, J. L. (1983). Mensuração da concentração industrial no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 12, n. 8.
- CLAUSING, A. K. (1998). The impact of transfer pricing on intrafirm trade. *NBER, working paper 6688*. Cambridge MA.
- CORDEN, M. (1974). *Trade policy and economic welfare*. Oxford: Clarendon Press.

- FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (1998). *Revista da Indústria*, edição especial, v. 3, n. 74, janeiro.
- FONSECA, R. (1986). Trade liberalisation and quality innovation in Brazilian autos. *Texto para Discussão*, n. 418. Rio de Janeiro: Ipea.
- FRANCO, G. (1996). A inserção externa e o desenvolvimento. Mimeo.
- FRITSCH, W. e FRANCO, G. (1998). Foreign direct investment and patterns of industrialization and trade in developing countries: the Brazilian experience. In: HELLEINER, G. K. (ed.). *Trade policy, industrialization and development*. Wider UNU.
- GLASS, A. J. e SAGGI, K. (1998). Multinational firms, technology transfer, and welfare. *Working Paper Ohio State University*, n. 97-04, dezembro.
- GRAHAM, E. M. (1991). Strategic trade policy and the multinational enterprise in developing countries. In: BUCKLEY, P. e CLEGG, J. (eds.). *Multinational enterprise in less developed countries*. Basingstoke: Macmillan.
- HORSTMANN, I. J. e MARKUNSEN, J. R. (1986). Up the average cost curve: inefficient entry and the new protectionism. *Journal Of International Economics*, n. 20, p. 225-47. North-Holland.
- JENKINS, R. (1991). The impact of foreign investment on less developed countries: cross-section analysis versus industry studies. In: BUCKLEY, P. e CLEGG J. (eds.). *Multinational enterprise in less developed countries*.
- KEESING, D. B. e LALL, S. (1988). Marketing manufactured exports from developing countries: learning sequences and public support. In: HELLEINER, G. K. (ed.). *Trade policy, industrialization and development*. Wider UNU.
- LALL, S. (1994). Industrial policy: the role of government in promoting industrial and technological development. *Unctad Review*.
- LAPLANE, M. F. e SARTI, F. (1997). O investimento direto estrangeiro no Brasil nos anos 90: determinantes e estratégias. *Revista do Instituto de Economia da Unicamp*, n. 8.

- _____ (1998). Novo ciclo de investimentos e especialização produtiva. In: Reis VELLOSO, J. P. dos (ed.). *O Brasil e o mundo: no limiar do novo século*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- MELLO, L. R. de. (1997). Foreign direct investment in developing countries and growth: a selective survey. *Journal of Development Studies*, v. 34, n. 1, p.1-34, outubro.
- MOREIRA, M. M. (1995). *Industrialization, trade and market failures: the role of government intervention in Brazil and South Korea*. London: Macmillan Press.
- _____ (1999). Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre produtividade, concentração e comércio exterior. *Texto para Discussão*, n. 67. Rio de Janeiro, BNDES.
- MOREIRA, M. M. e NAJBERG, S. (1998). Abertura comercial: criando ou destruindo empregos? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 28, n. 2. Rio de Janeiro: Ipea, agosto.
- OECD – Organization for Economic Cooperation and Development (1994). *Manufacturing performance: a scoreboard of indicators*. OECD Documents.
- PINHEIRO, A C. e MOREIRA, M. M. (1999). The profile of export manufacturing firms after trade liberalization in Brazil. *Ensaio BNDES*, no prelo.
- SCHERER, F. M. e ROSS, D. *Industrial market structure and economic performance*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1990.
- SHY, O. (1995). *Industrial organization*. Cambridge MA: MIT Press.
- WILLMORE, L. N. (1986). The comparative performance of foreign and domestic firms in Brazil. *World Development*, v. 14, n. 4, p. 489-502.
- _____ (1987). Controle estrangeiro e concentração na indústria brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 17, n. 1, p. 161-90.
- _____ (1992). Transnationals and foreign trade: evidence from Brazil. *Journal of Development Studies*, v. 28, n. 2, p. 314-35, janeiro.